COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 30.5.2012
COM(2012) 327 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2012 della Slovenia

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità della Slovenia 2012-2015

{SWD(2012) 327 final}

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2012 della Slovenia

e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità della Slovenia 2012-2015

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 121, paragrafo 2, e l'articolo 148, paragrafo 4,

visto il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche[1], in particolare l'articolo 5, paragrafo 2,

visto il regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici[2], in particolare l'articolo 6, paragrafo 1,

vista la raccomandazione della Commissione europea[3],

viste le risoluzioni del Parlamento europeo[4],

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del comitato per l'occupazione,

sentito il comitato economico e finanziario,

considerando quanto segue:

(1) Il 26 marzo 2010 il Consiglio europeo ha approvato la proposta della Commissione europea di avviare "Europa 2020", una nuova strategia per l'occupazione e la crescita basata su un maggiore coordinamento delle politiche economiche e incentrata sui settori chiave in cui occorre intervenire per rafforzare il potenziale di crescita sostenibile e di competitività dell'Europa.

(2) Il Consiglio ha adottato, il 13 luglio 2010, una raccomandazione sugli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (2010-2014) e,

---

1 GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.
2 GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.
3 COM(2012) 327 final.
4 P7_TA(2012)0048 e P7_TA(2012)0047.

il 21 ottobre 2010, una decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione[5], che insieme formano gli "orientamenti integrati". Gli Stati membri sono stati invitati a tener conto degli orientamenti integrati nelle politiche nazionali in materia economica e occupazionale.

(3) Il 12 luglio 2011 il Consiglio ha adottato una raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2011 della Slovenia e ha formulato il suo parere sul programma di stabilità aggiornato della Slovenia 2011-2014.

(4) Il 23 novembre 2011 la Commissione ha adottato la seconda Analisi annuale della crescita, segnando l'inizio del secondo semestre europeo di coordinamento integrato ed ex-ante delle politiche, che è parte integrante della strategia Europa 2020. Sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la Commissione ha adottato, il 14 febbraio 2012, la relazione sul meccanismo di allerta[6], in cui annovera la Slovenia tra gli Stati membri che sarebbero stati oggetto di un'ulteriore analisi approfondita.

(5) Il 2 marzo 2012 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per garantire la stabilità finanziaria, il risanamento di bilancio e le azioni a favore della crescita, sottolineando la necessità di portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita, ripristinare la normale erogazione di prestiti all'economia, promuovere la crescita e la competitività, lottare contro la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi e modernizzare la pubblica amministrazione.

(6) Il 2 marzo 2012 il Consiglio europeo ha inoltre invitato gli Stati membri che partecipano al patto Euro Plus a presentare i loro impegni in tempo utile perché possano essere inseriti nei rispettivi programmi di stabilità o di convergenza e nei programmi nazionali di riforma.

(7) Il 26 aprile 2012 la Slovenia ha presentato il suo programma di stabilità, relativo al periodo 2012-2015, e il 13 aprile 2012 il suo programma nazionale di riforma 2012. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto dei reciproci collegamenti interni. A norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011 la Commissione ha anche svolto un esame approfondito per verificare se la Slovenia presentasse squilibri macroeconomici. Nel suo esame approfondito[7] la Commissione ha concluso che la Slovenia sta attraversando una fase di squilibri interni che incidono, in particolare, sulla riduzione dell'indebitamento delle imprese e sulla stabilità del sistema bancario. Questi squilibri interni ed eventuali squilibri esterni potenziali dovrebbero essere attentamente monitorati e figurare nelle considerazioni di politica economica, in modo da ridurre il rischio di effetti negativi per l'economia. La ricapitalizzazione e la vendita della banca principale e il deciso impegno a correggere il disavanzo eccessivo entro il termine del 2013 sono due elementi importanti e pertinenti della risposta che viene attualmente prevista. Il rischio di squilibri eccessivi può essere ridotto al minimo grazie ad un'azione rapida e completa in questi ambiti.

(8) Sulla base della valutazione del programma di stabilità a norma del regolamento (CE) n. 1466/97, il Consiglio è del parere che lo scenario macroeconomico su cui si fondano le proiezioni di bilancio del programma sia ottimistico rispetto alle previsioni di

---

5 Decisione 2012/238/UE del Consiglio, del 26 aprile 2012.
6 COM(2012) 68 final.
7 SWD(2012) 158 final.

primavera 2012 della Commissione. L'obiettivo della strategia di bilancio delineata nel programma è portare il disavanzo pubblico al di sotto del 3% del PIL nel 2013, termine fissato dal Consiglio, e successivamente perseguire l'ulteriore riduzione del disavanzo in modo da raggiungere nel complesso l'obiettivo di bilancio a medio termine (OMT) della Slovenia entro il 2015. L'obiettivo a medio termine è definito come una posizione di equilibrio in termini strutturali, invariata rispetto al precedente programma, ma che non può essere considerata adeguata secondo quanto previsto dal patto di stabilità e crescita perché, sulla base delle attuali politiche e proiezioni, non garantisce progressi sufficientemente rapidi verso la sostenibilità a lungo termine. Vi è il rischio che i dati del disavanzo possano essere peggiori del previsto, a causa di vari elementi: i) mancanza di descrizione delle misure previste per il periodo 2013-15; ii) una serie di eccedenze di spesa corrente primaria registrate in precedenza; iii) una riduzione delle entrate, visto lo scenario macroeconomico relativamente ottimistico e le incertezze sugli effetti delle misure fiscali decise di recente; iv) eventuali ulteriori interventi di sostegno al capitale e di attivazione di garanzie. Sulla base del saldo strutturale (ricalcolato)[8], si prevede che lo sforzo di bilancio medio annuo, nel periodo 2010-2013, sia quasi dell'1% del PIL, leggermente al di sopra di quanto raccomandato dal Consiglio. Tuttavia, le previsioni di primavera 2012 della Commissione prevedono la necessità di uno sforzo supplementare nel 2013 per conformarsi alla raccomandazione per l'intero periodo di correzione. Dopo la prevista correzione del disavanzo eccessivo, il ritmo annuale dei progressi, secondo il programma, verso il conseguimento dell'obiettivo a medio termine è in linea con il parametro di riferimento dello 0,5% previsto dal patto di stabilità e crescita per il 2015, ma al di sotto di tale parametro nel 2014, mentre il tasso di crescita della spesa pubblica, tenendo conto delle misure discrezionali sul lato delle entrate, è in linea con il parametro di riferimento per la spesa previsto dal patto di stabilità e crescita in entrambi gli anni; in generale il programma prevede un percorso di aggiustamento sostanzialmente adeguato per il conseguimento dell'OMT. Tenendo conto dei rischi sopra menzionati, i progressi verso il raggiungimento dell'OMT potrebbero essere più lenti del necessario in entrambi gli anni. A fronte del 48% circa del PIL nel 2011, il programma prevede che il debito pubblico lordo salga fino ad un massimo del 53% entro il 2013 (rimanendo quindi al di sotto del valore di riferimento del 60% del PIL), prima di scendere leggermente entro la fine del periodo di riferimento del programma. Le proiezioni del debito sono soggette a un rischio di rialzo a causa della possibilità di un aumento del disavanzo, sopra descritta, e di maggiori aggiustamenti stock/flussi. Il quadro di bilancio a medio termine della Slovenia e le norme in materia di spesa continuano a non essere sufficientemente vincolanti e non sono abbastanza mirati a conseguire l'obiettivo a medio termine e a garantire la sostenibilità a lungo termine.

(9) Il governo sloveno non è stato finora in grado di realizzare modifiche sistematiche del sistema pensionistico visti i 12 mesi di moratoria legislativa dopo i risultati negativi del referendum del giugno 2011 su una precedente riforma delle pensioni. Tuttavia, le misure di contenimento dei costi a breve termine sono state prorogate e rafforzate nel dicembre 2011 e nel maggio 2012. Per quanto appropriate e benefiche a breve termine, è chiaro che queste misure temporanee non sono sufficienti per rispondere alle sfide a lungo termine. Il governo prevede una nuova riforma delle pensioni da attuarsi entro la

[8] Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle misure temporanee e una tantum, ricalcolato dai servizi della Commissione sulla base delle informazioni contenute nel programma, secondo la metodologia concordata.

fine del 2013, che si baserebbe su un sistema a più pilastri e su un innalzamento dell'età pensionabile effettiva. Anche se non sono stati forniti ulteriori particolari, il grado di ambizione di questi piani appare modesto. Data la portata della sfida, è necessaria una riforma globale per affrontare le seguenti questioni: la bassa età pensionabile prevista per legge, le differenze nell'età pensionabile prevista per legge per le donne e per gli uomini, le ampie possibilità di pensionamento anticipato e le generose misure di indicizzazione delle pensioni. Finora non sono stati adottati provvedimenti specifici per aumentare il tasso di occupazione dei lavoratori più anziani, sebbene gli orientamenti per l'attuazione delle misure attive della politica del mercato del lavoro per il 2012-2015 e il piano 2012 per l'attuazione di tali misure siano specificamente rivolti ai disoccupati più anziani.

(10) La situazione del settore bancario sloveno appare ancora più difficile rispetto all'epoca della valutazione del 2011. Le perdite del settore sull'intero anno 2011 sono state consistenti e, in futuro, il rallentamento dell'economia porterà ulteriori perdite relative ai prestiti in quanto sempre più imprese hanno difficoltà con il servizio del debito. Le misure introdotte o annunciate finora non sono sufficientemente ambiziose data l'entità della sfida. L'urgente seconda ricapitalizzazione della banca principale (NLB) non è proseguita. Il nuovo governo ha dichiarato la propria intenzione di ridurre le sue partecipazioni nelle banche principali ad una minoranza di blocco. È necessario articolare il rapporto tra tale aspirazione a lungo termine e la necessità immediata e urgente di nuovo capitale; nell'analisi finale la responsabilità incombe inequivocabilmente allo Stato in quanto proprietario di maggioranza. Una chiara strategia di privatizzazione sostenuta da tempestivi conferimenti di capitale a copertura delle perdite, una garanzia di buona governance e una gestione professionale e depoliticizzata renderebbero più credibile questa politica e, a termine, la vendita di queste banche.

(11) Nell'ultimo anno non sono state presentate proposte concrete per ridurre le asimmetrie tra la tutela concessa ai lavoratori a tempo indeterminato e a quelli con contratti a tempo determinato. Nel 2011 sono stati avviati i negoziati con le parti sociali sulla legge relativa al rapporto di lavoro, ma non è stato raggiunto un accordo né sono stati adottati emendamenti. Il PNR indica alcune misure per aumentare la flessicurezza e affrontare la segmentazione, ma non fornisce alcun calendario per la loro adozione. La legge, di recente adozione, sull'equilibrio dei conti pubblici introduce oneri considerevolmente più elevati ("tasse di concessione") per i "lavori da studente" onde ridurre l'attrattiva di tali rapporti di lavoro, ma attualmente non sono previste misure supplementari.

(12) La capacità di risposta del sistema di istruzione e di formazione alle necessità del mercato del lavoro rimane insufficiente, anche se vengono attualmente introdotti servizi di orientamento professionale durante l'intero ciclo formativo e si stanno compiendo sforzi per fornire informazioni sulle future carriere. Non sono stati fatti passi concreti per creare un sistema di previsione della domanda sul mercato del lavoro. Sono stati avviati alcuni progetti cofinanziati con il Fondo sociale europeo per promuovere i posti di lavoro per i quali esiste una domanda elevata sul mercato. Si tratta di misure pertinenti, ma che rappresentano nel complesso una risposta inadeguata alla sfida. La valutazione compiuta da esperti esterni sull'efficacia generale del servizio pubblico di collocamento sloveno non è disponibile per l'analisi.

(13) Nonostante le modifiche legislative introdotte nell'aprile 2011 per trasformare l'Ufficio per la tutela della concorrenza (UVK) in un'agenzia indipendente a partire dal 1° gennaio 2012, l'UVK non è ancora indipendente poiché devono essere prima soddisfatte diverse condizioni procedurali. Inoltre nel 2011 sono state ridotte le risorse a disposizione dell'UVK. A causa di questi sviluppi, è difficile per l'UVK ampliare la sua azione a livello di applicazione e conferire peso istituzionale alle riforme volte a stimolare la concorrenza. È stato appena ultimato uno studio sulla deregolamentazione delle professioni, ma non è chiaro se e quali misure concrete siano state adottate in questo ambito. Più in generale, alcuni aspetti del quadro legislativo per lo stabilimento dei prestatori di servizi possono sollevare questioni di compatibilità con la direttiva sui servizi. Il contesto imprenditoriale generale presenta carenze, quali il coinvolgimento diretto e indiretto dello Stato nell'economia e procedure di insolvenza/concorsuali favorevoli ai debitori e a volte problematiche, che scoraggiano gli investitori nazionali e stranieri e ostacolano il rapido risanamento dei bilanci bancari. Va infine segnalato che la rete di trasmissione nazionale è prossima alla congestione a causa dell'importanza crescente della Slovenia quale paese di transito per i flussi di elettricità.

(14) Dopo il forte aumento discrezionale del marzo 2010, nel 2011 il salario minimo, espresso in percentuale del salario medio, era il più elevato dell'UE, pur rimanendo al di sotto della soglia di povertà. L'indicizzazione operata nei due anni successivi ha determinato un ulteriore aumento nominale del 4%. Questi sviluppi riducono la competitività delle industrie ad alta intensità di manodopera e aggravano la disoccupazione strutturale.

(15) La Slovenia ha assunto una serie di impegni nel quadro del patto Euro Plus. Tali impegni, e l'attuazione degli impegni presentati nel 2011, mirano a stimolare l'occupazione, a migliorare la competitività e la sostenibilità delle finanze pubbliche e a rafforzare la stabilità finanziaria. La Commissione ha valutato l'attuazione degli impegni assunti nel quadro del patto Euro Plus. Nelle raccomandazioni si è tenuto conto dei risultati di tale valutazione.

(16) Nel contesto del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica della Slovenia, ha valutato il programma di stabilità e il programma di riforma nazionale e ha presentato un esame approfondito. La Commissione ha tenuto conto non soltanto della loro pertinenza ai fini della sostenibilità della politica di bilancio e della politica socioeconomica della Slovenia, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti UE, alla luce dell'esigenza di rafforzare la governance economica dell'Unione europea nel suo insieme, offrendo un contributo a livello UE per le future decisioni nazionali. Le raccomandazioni che propone nell'ambito del semestre europeo sono riportate nei successivi punti da 1 a 7.

(17) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di stabilità della Slovenia e il suo parere[9] trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al seguente punto 1.

[9] A norma dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.

(18) Alla luce dell'esame approfondito della Commissione e della citata valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma nazionale di riforma della Slovenia per il 2012 e il programma di stabilità della Slovenia. Le sue raccomandazioni a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011 sono riportate, in particolare, nelle raccomandazioni di cui ai seguenti punti 3, 6 e 7,

RACCOMANDA che la Slovenia adotti provvedimenti nel periodo 2012-2013 al fine di:

1. attuare il bilancio 2012 e potenziare la strategia di bilancio per il 2013 attraverso misure strutturali adeguatamente specificate, tenendosi pronta ad adottare misure supplementari per garantire una correzione tempestiva e duratura del disavanzo eccessivo e la realizzazione dello sforzo di aggiustamento strutturale, di cui alle raccomandazioni formulate dal Consiglio nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi; successivamente, garantire un adeguato sforzo di aggiustamento strutturale per compiere progressi sufficienti verso un obiettivo a medio termine appropriato in termini di posizione di bilancio, anche conformandosi al parametro di riferimento per la spesa; rafforzare il quadro di bilancio a medio termine e le norme in materia di spesa, rendendoli più vincolanti e trasparenti;

2. prendere urgentemente misure per garantire la sostenibilità a lungo termine del sistema pensionistico, pur mantenendo le pensioni a livelli adeguati, i) uniformando l'età pensionabile prevista per legge per le donne e per gli uomini, ii) innalzando l'età pensionabile prevista per legge in linea con l'aumento della speranza di vita; iii) riducendo le possibilità di prepensionamento e iv) rivedendo il sistema di indicizzazione delle pensioni; aumentare il tasso di occupazione dei lavoratori più anziani, anche attraverso l'ulteriore sviluppo delle politiche attive del mercato del lavoro e della formazione permanente;

3. adottare le misure necessarie per costituire riserve di capitale sufficienti nel settore bancario e promuovere energicamente il risanamento dei bilanci per consentire la ripresa dell'erogazione di credito alle attività produttive; ottenere una verifica completa, da parte di terzi, delle stime delle prove di stress relative alle perdite su crediti per le banche di importanza sistemica;

4. adeguare la legislazione sulla tutela del lavoro per quanto riguarda i contratti permanenti onde ridurre la segmentazione di tale mercato, in consultazione con le parti sociali e in conformità delle prassi nazionali; prendere ulteriori provvedimenti riguardo al mercato occupazionale parallelo derivante dai cosiddetti lavori da studente;

5. conciliare meglio le competenze con le necessità del mercato del lavoro, in particolare la domanda di lavoratori poco qualificati e di diplomati dell'istruzione superiore, e portare avanti la riforma dell'istruzione e della formazione professionale;

6. prendere ulteriori misure per aprire maggiormente i mercati e accelerare la riorganizzazione dei servizi professionali; migliorare il contesto imprenditoriale i) attuando la riforma dell'Ufficio per la tutela della concorrenza, ii) creando un quadro per le imprese di Stato che garantisca una gestione indipendente e elevati standard di governo societario e iii) migliorando le procedure fallimentari, in particolare in termini di tempistica e di efficienza;

7. dopo le consultazioni con le parti sociali, e secondo la prassi nazionale, fare in modo che la crescita salariale, compreso l'adeguamento del salario minimo, favorisca la competitività e la creazione di posti di lavoro.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente